



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2009

---

**Gut gemeint, aber nicht in allen Teilen tauglich - Eine Analyse des  
bundesrätlichen Entwurfs für ein Raumentwicklungsgesetz**

Griffel, Alain

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-31088>  
Newspaper Article

Originally published at:

Griffel, Alain. Gut gemeint, aber nicht in allen Teilen tauglich - Eine Analyse des bundesrätlichen Entwurfs für ein Raumentwicklungsgesetz. In: Neue Zürcher Zeitung, 24, 30 January 2009, 15.

# Gut gemeint, aber nicht in allen Teilen tauglich

## *Eine Analyse des bundesrätlichen Entwurfs für ein Raumentwicklungsgesetz*

Von Alain Griffel

*Die Vorlage für die neue rechtliche Basis, auf welche die Raumplanung in der Schweiz gestellt werden soll, werde einen schweren Stand haben. Zu diesem Schluss kommt der Autor, der Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich ist und sich dabei vertieft mit Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht befasst.*

Die Raumplanung in der Schweiz steckt in einer Krise. Die in Artikel 75 der Bundesverfassung verankerten Ziele – die zweckmässige und behälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes – konnten zu einem wesentlichen Teil nicht erreicht werden. Jede Sekunde wird fast ein Quadratmeter Boden zugebaut, was zehn Fussballfeldern pro Tag entspricht. Die Bauzonen sind nach wie vor überdimensioniert, und die Zersiedelung schreitet ungebremst voran. Die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Trennung von Bau- und Nichtbaugelände ist grösstenteils zu einer Illusion geworden.

### Begrüssenswerte Neuerungen

Vor diesem Hintergrund will der Bundesrat das Raumplanungsgesetz von 1979 (RPG) einer Totalrevision unterziehen. Er knüpft dabei an Bisheriges an, schlägt jedoch auch verschiedene Neuerungen vor. Zudem soll mit dem Wechsel zum Titel Raumentwicklungsgesetz (REG) das «dynamische Element» betont werden. Es fragt sich allerdings, ob nicht auch das Element der Erhaltung – nämlich von Landschaften, Naturschönheiten und Lebensräumen – (mehr) Beachtung verdienen würde.

Das REG ist wie das RPG als «Grundsatzgesetz» konzipiert, das den Kantonen substantielle Regelungsspielräume belässt; etwas anderes wäre gestützt auf die beschränkte Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Raumplanung auch gar nicht möglich.

Gegenüber dem RPG enthält der REG-Entwurf klare Verbesserungen:

- Er formuliert konkrete Anforderungen an den Inhalt der kantonalen Richtpläne. Er legt damit Mindeststandards fest, die in allen Kantonen einzuhalten sind.
- Um der fortschreitenden Zersiedelung Einhalt zu gebieten und die Bautätigkeit dorthin zu lenken, wo dies planerisch erwünscht ist, sollen überdimensionierte Bauzonen innert fünf Jahren angepasst werden müssen, verbunden mit der Sanktion, dass nach Ablauf dieser Frist das «weitgehend überbaute Gebiet» als vorläufige Bauzone gilt. Zudem soll nicht mehr auf den kommunalen, sondern auf den regionalen Baulandbedarf abgestellt werden (wobei der Begriff «regional» noch zu präzisieren wäre). Der Bundesrat versteht das REG denn auch als indirekten Gegenvorschlag zur im letzten Sommer eingereichten «Landschaftsinitiative».
- Neu wird generell eine auf die konkrete Nutzung

und Siedlungsstruktur abgestimmte Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr (Fuss- und Veloverkehr) verlangt. Bauten und Anlagen mit intensivem Publikums- oder Güterverkehr müssen mit diesen Verkehrsarten gut erreichbar sein.

- Das REG will die Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz verbessern, insbesondere durch eine frühzeitige und stufengerechte Berücksichtigung von Umwelthanliegen bei der Planung. Für Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt soll neu ein Richtplanvorbehalt gelten; für verkehrsintensive Einrichtungen von regionaler Bedeutung sind Entwicklungsschwerpunkte festzulegen.

Zumindest interessant ist der Vorschlag, zur Verflüssigung des Bodenmarktes eine Baupflicht einzuführen, verbunden mit einem Kaufrecht des Gemeinwesens. Ob dies mehr als toter Buchstabe wäre, bleibt allerdings abzuwarten.

### Unausgereifte Neuerungen

Zur Anpassung bestehender Bauzonen, die den Baulandbedarf überschreiten, soll Land aus der Bauzone neu einer Reservebauzone zugewiesen werden können, und zwar grundsätzlich entschädigungslos. Wird später ein neues Grundstück eingezont, muss eine entsprechende Fläche aus der Reservebauzone ausgezont werden. Der Eigentümer des eingezonten Grundstücks hat den Eigentümer des ausgezonten Grundstücks zu entschädigen, jedoch nur zur Hälfte. Diese Regelung kollidiert in mehrfacher Hinsicht mit übergeordnetem Recht. Sie stellt einen untauglichen Versuch dar, den Tatbestand der materiellen Enteignung zu umgehen, verstösst gegen den Grundsatz der vollen Entschädigung und verletzt die Rechtsgleichheit, da einzelne Private inskünftig entschädigungspflichtig werden und andere nicht.

Neu sollen für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen zwei Abgaben eingeführt werden, eine «Versiegelungs-» und eine «Wohnflächenabgabe». Dabei handelt es sich um eigentliche Steuern, für welche die Verfassungsgrundlage fehlt. Unausgegoren sind ferner: eine Regelung über die «Sicherstellung der Baureife», insbesondere mittels Landumlegung; die Einführung einer Erschliessungspflicht des Grundeigentümers ausserhalb der Bauzonen; die Befristung von Baubewilligungen ausserhalb der Bauzonen; die Einsetzung der Baubehörde als Schlichtungsbehörde bei zivilrechtlichen Streitigkeiten.

Schliesslich enthält das REG verschiedene «Schönwetter-Regeln», insbesondere für die Planung in «funktionalen Räumen», zum Beispiel in Agglomerationen. So will der Gesetzesentwurf die zuständigen Behörden zur Zusammenarbeit verpflichten. Darüber, wie dies geschehen soll – vor allem dann, wenn sich die beteiligten Gemeinwesen nicht einig sind und Konflikte auftreten –, schweigt er sich jedoch aus. Dies erstaunt nicht: Ohne Gebietsreform oder zumindest die Möglichkeit, regionale öffentlich-rechtliche Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit zu schaffen, bleibt die Verpflich-

tung zur Zusammenarbeit lediglich ein Wunsch, der rasch an Interessengegensätzen aufläuft. Ähnliches gilt für die Pflicht zur Erarbeitung von gemeinsamen Agglomerationsprogrammen, wobei hier immerhin ein finanzieller Anreiz durch Bundesbeiträge besteht.

### **Abzulehnende Neuerungen**

Im Ansatz verfehlt ist die Neukonzeption des Bauens ausserhalb der Bauzonen. Das RPG enthielt in seiner ursprünglichen Fassung eine abschliessende, klare und restriktive bundesrechtliche Regelung dessen, was ausserhalb der Bauzonen gebaut bzw. verändert werden darf. Durch die Gesetzesrevisionen von 1998 und 2007 wurde der Primat des Bundesrechts zwar aufgeweicht, aber nicht aufgegeben. Künftig soll sich das Bundesgesetz auf blosse Grundsätze beschränken, welche vom Bundesrat auf Verordnungsstufe (also «referendumsfrei») zu konkretisieren sind. Das kantonale Recht soll jedoch abweichende Konkretisierungen vornehmen können, wobei die Regelung dessen, was ausserhalb der Bauzonen zonenkonform ist, ohnehin in weitem Umfang den Kantonen und Gemeinden überlassen werden soll. Der Druck auf das Nichtbaugelände würde dadurch zweifellos weiter zunehmen. Überdies müsste man in Zukunft für jedes Grundstück ausserhalb der Bauzonen sowohl das Bundesrecht als auch das kantonale wie das kommunale Recht konsultieren, um feststellen zu können, was zulässig ist und was nicht.

### **Virulente Interessengegensätze**

Ebenso unverständlich ist, dass der Bundesrat das von den meisten Kantonen boykottierte Instrument der Mehrwertabschöpfung für fakultativ erklären will. Damit würde der Bundesgesetzgeber nicht nur die Vollzugsverweigerung seitens der Kantone (ausser Neuenburg und Basel-Stadt) nachträglich legalisieren, sondern auch ein wichtiges Instrument aus der Hand geben, um einen gerechteren Ausgleich zwischen unverdienten planerischen Vor- und Nachteilen herbeizuführen. Nebst diesem Aspekt der Opfersymmetrie könnten mit einer Mehrwertabgabe – ganz praktisch – Mittel geäufnet werden, die dann für Enteignungsschädigungen im Zusammenhang mit der dringend gebotenen Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen zur Verfügung stünden. Dies wiederum würde etwas mehr Grosszügigkeit bei der Anerkennung einer materiellen Enteignung erlauben.

So oder so: Die Vorlage wird es in der Vernehmlassung, aber auch im Parlament, schwer haben, nicht nur wegen ihrer Mängel. Zu gross sind die zum Teil «knallharten» Interessengegensätze, die sich auf das gleiche Stück Boden beziehen. Dass die Schweiz des frühen 21. Jahrhunderts in der Lage sein wird, hinsichtlich ihrer räumlichen Erhaltung und Entwicklung einen Konsens zu finden, muss bezweifelt werden.

Literatur: Alexander Ruch / Alain Griffel (Hg.): Raumplanungsrecht in der Krise – Ursachen, Auswege, Perspektiven. Zürich 2008.